

No. 06, Januari 2015

CATATAN KEBIJAKAN

Memperkuat Perubahan Kebijakan Progresif Berlandaskan Bukti

REKOMENDASI

- a. Pemerintah daerah perlu menerbitkan **Perda mekanisme distribusi manfaat** mengenai pembagian alokasi dana untuk kebutuhan sosial, ekonomi dan ekologi masyarakat adat dalam mempertahankan hutan adat.
- b. Dalam menyusun Rencana Pembangunan Jangka Menengah Dusun (RPJMDus) dan Rencana Kerja Hutan Adat (RKHA) untuk mendukung kesiapan pemerintah desa, diperlukan proses **deliberasi publik bagi masyarakat adat**.
- c. Pemerintah daerah perlu melakukan **penilaian kembali hutan adat** yang ada secara menyeluruh.
- d. **Pengukuran cadangan karbon semua hutan adat** diperlukan untuk melihat kontribusi hutan adat yang dilestarikan dengan nilai-nilai kearifan masyarakat adat sebagai regulasi iklim lokal.
- e. **Rasionalisasi kebutuhan sosial-ekonomi dan ekologi** masyarakat adat dilakukan dengan melihat relevansi antara kebutuhan yang diinginkan (prioritas) dengan sumber pendanaan.

Mencari Kompensasi bagi Masyarakat Adat yang Melestarikan Hutan Adat di Kabupaten Bungo

Oleh: Article 33 Indonesia ¹

Status hutan adat telah diakui oleh negara sebagai hutan hak sesuai putusan Mahkamah Konstitusi (MK) nomor 35/2012.² Namun, pengakuan ini tidak serta-merta menekan angka deforestasi hutan adat yang mencapai 24,5 juta hektar dari total 55,5 juta hektar yang diperkirakan sebagai kawasan hutan adat (AMAN, 2013)³ dan angka penduduk miskin yang hidup di sekitar atau dalam kawasan hutan sebesar 48,8 juta jiwa, dengan mayoritas adalah masyarakat adat (Indradi, 2007).

Selama ini belum ada mobilisasi sumber dana domestik, baik di skala nasional maupun lokal, yang dialokasikan untuk memenuhi kebutuhan sosial-ekonomi dan ekologi dari masyarakat adat.

1 Ditulis oleh **Arsyi Rahman Mohammad** dan **Kanti**, berdasarkan riset Article 33 Indonesia tentang Merancang Mekanisme Distribusi Manfaat dari penerimaan kehutanan untuk masyarakat adat dalam upaya mencapai tujuan-tujuan REDD++ di tingkat lokal, didukung oleh Program Representasi (ProRep-USAID)

2 Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 35/PUU-X/2012 terkait Uji Materi UU Nomor 41 Tahun 1999 tentang Kehutanan.

3 Luas kawasan hutan adat ini mengacu pada analisis data yang dimiliki oleh AMAN pasca Putusan MK No. 35/PUU-X/2012. Lihat <http://www.aman.or.id/2013/09/18/hutan-adat-muara-tae-mulai-direhabilitasi/#.U3ntLSjHtcs>

Hutan adat (*rimbo adat* dalam bahasa lokal) Masyarakat Adat Datuk Sinaro Putih di Kabupaten Bungo, dibentuk atas kekhawatiran beberapa orang dari dalam masyarakat adat akan kelestarian hutan di wilayah ulayat mereka. Beberapa orang ini pada awalnya adalah para perambah di hutan adat dari kalangan Masyarakat Adat Datuk Sinaro Putih yang rela untuk berhenti menebang kayu. Mereka sepakat menerapkan seperangkat aturan dan falsafah adat tentang pemanfaatan dan pengelolaan hutan adat. Pemanfaatan hutan dan sumber daya alam lainnya harus ditujukan untuk menopang kelangsungan hidup dan penghidupan anak cucu dan generasi mendatang.

Namun ada beberapa hambatan dan tantangan dalam mengelola hutan adat yang ada saat ini di Desa Baru Pelepat dalam wilayah adat Datuk Sinaro Putih, antara lain:

- a. Keterbatasan dana, peralatan, sumber daya manusia yang belum layak bagi kelompok pengelola hutan adat untuk melakukan patroli keamanan hutan adat. Dukungan lembaga adat maupun pemerintah desa juga belum sepenuhnya untuk menyukseskan kegiatan konservasi hutan adat. Bantuan pemerintah sejak tahun 2010 tidak lagi mereka terima. Untuk patroli bulanan, pengelola hutan adat mengumpulkan iuran setiap kepala keluarga.
- b. Nilai-nilai adat yang mulai luntur, belum tersosialisasi ke generasi muda Masyarakat Adat Datuk Sinaro Putih, terutama nilai-nilai yang berkaitan tentang interaksi dengan hutan adat, sejarah perjuangan pembentukan hutan adat.
- c. Tekanan dari perkebunan, perusahaan hutan dan pertambangan. Hutan adat Datuk Sinaro Putih ini dikelilingi dan berbatasan langsung dengan perkebunan sawit dan Izin Usaha Pemanfaatan Hasil Hutan Kayu (IUPHHK). Ke depan akan mulai masuk sektor pertambangan. Ada juga sebagian masyarakat adat yang tergiur untuk mengikuti pola hidup modern dengan usaha perkebunan, kehutanan ataupun pertambangan dan meninggalkan adatnya yang memelihara hutan, sehingga hutan adat ini terancam akan berkurang dan hilang.

Sumber: Arsyi Rahman M, Article 33 Indonesia (2014)
Gambar 1. Ketua Lembaga Adat Datuk Sinaro Putih



Pengakuan atas hutan adat tentu harus diikuti pula dengan pengembalian dan pemenuhan hak-hak masyarakat adat (HuMa, 2014) yang selama ini belum diberikan oleh negara. Pengembalian dan pemenuhan itu di antaranya adalah memastikan masyarakat adat mendapat manfaat, terutama yang bersifat finansial,⁴ yang sudah seharusnya mereka peroleh atas upaya-upaya mereka menjaga hutan selama ini.

Untuk memastikan bahwa masyarakat adat menerima manfaat tersebut secara berkelanjutan, maka perlu dirancang mekanisme distribusi manfaat dengan pendekatan keuangan publik berbasis yurisdiksi. Operasionalisasi mekanisme ini penting untuk memastikan hutan adat tetap lestari di satu sisi, dan kesejahteraan sosial ekonomi masyarakat adat tetap terpenuhi di sisi yang lain.

Operasionalisasi mekanisme distribusi manfaat ini penting dan relevan dalam konteks Indonesia karena merupakan salah satu tantangan kunci dalam wacana REDD+. Usulan-usulan yang ada saat ini, terutama yang menggunakan pendekatan public finance, belum mencerminkan kondisi dan konteks kelembagaan di tanah air (Busch dkk, 2012) dan bahkan bisa bertentangan dengan aspirasi masyarakat adat (D'Andrea, 2013).

Mekanisme distribusi manfaat ini akan secara otomatis menguatkan pengakuan dan pengukuhan tata batas kawasan hutan adat, karena pengakuan hutan adat sebelum ditetapkan oleh Menteri Kehutanan perlu pengakuan di tingkat daerah terlebih dahulu melalui peraturan daerah (Perda). Pendekatan ini juga membuka ruang bagi kemungkinan proses dan prakarsa pemetaan partisipatif yang melibatkan masyarakat adat, sebagai prasyarat bagi penentuan besaran manfaat yang diterima.

**Rakyat Sejahtero,
Rimbo Lestari**
Jika kebutuhan
sosial-ekonomi masyarakat
sudah terpenuhi, hutan pasti
akan terlindungi
- Masyarakat adat
Datuk Sinaro Putih

Hasil identifikasi kebutuhan Masyarakat Adat Datuk Sinaro Putih memberikan gambaran mikropolitik yang perlu menjadi pertimbangan dalam menyusun mekanisme distribusi manfaat. Dari empat kelompok yang berbeda dalam masyarakat adat, kelompok lembaga adat cenderung memprioritaskan pemenuhan kebutuhan sosial-ekonomi berupa honor dan fasilitas pelayanan untuk pemangku lembaga adat. Kelompok perangkat desa juga mengutamakan pemenuhan kebutuhan sosial-ekonomi yakni infrastruktur lembaga desa dan sarana-sarana vital seperti jalan, listrik, dan lain-lain. Sementara kelompok pengelola hutan adat cenderung memprioritaskan pemenuhan kebutuhan ekologi dalam upaya melestarikan hutan adat seperti biaya, perlengkapan dan honor patroli. Adapun prioritas kelompok wanita dan remaja berimbang di ketiga aspek sosial-ekonomi dan ekologi.

Ketika dikumpulkan untuk mendiskusikan dan memutuskan bersama, keempat kelompok Masyarakat Adat menempatkan kebutuhan sosial ekonomi di bidang pendidikan dan infrastruktur desa sebagai prioritas karena dianggap dapat mendukung dalam upaya menjaga hutan adat. Kemudian baru kebutuhan ekologi yang berhubungan langsung dengan perlindungan hutan adat, terutama patroli hutan adat, peralatan dan fasilitas patroli, serta honor kelompok pengelola hutan adat.

⁴ Di sini kami mencoba membedakan masyarakat adat subsisten dan non-subsisten. Masyarakat adat subsisten mungkin tidak membutuhkan insentif finansial atas relasi mereka menjaga hutan, sementara masyarakat non-subsisten akan membutuhkan insentif, terutama finansial, untuk memastikan hutan mereka tetap terjaga dan lestari.

Tabel Kebutuhan Ekonomi, Sosial, dan Ekologi Masyarakat Adat Datuk Sinaro Putih Berdasarkan Prioritas

EKONOMI	SOSIAL	EKOLOGI
<ol style="list-style-type: none"> 1. Pengadaan bibit (sawit, karet, padi, gaharu, ikan, dll) dan biaya pembukaan lahan (untuk kegiatan produktif) 2. Pupuk urea, NPK 3. Dana pembuatan ekowisata 4. Pinjaman kredit tanpa bunga untuk Koperasi 5. Modal untuk pengembangan kerajinan ibu-ibu 6. Alat pengolahan hasil (alat perontok, traktor tangan) 7. Fasilitas penyerapan produk masyarakat/ akses pasar 8. Bekerja/pegawai di perusahaan hutan atau kebun 9. Pengetahuan pemasaran 	<ol style="list-style-type: none"> 1. Beasiswa TK-Perguruan Tinggi 2. Pengaspalan jalan poros 3. Jaringan listrik 4. Instalasi air bersih 5. Tambahan honor pengajar honorer (madrasah, pegawai, guru ngaji, guru SD-SLTA) 6. Honor untuk: pengurus adat, pembina majelis taklim, petugas kesehatan (dukun bayi) 7. Biaya pembuatan bangku dan meja (sekolah swasta) 8. Jembatan beton (2) 9. Pembukaan jalan perkebunan rakyat 10. Pengadaan komputer SD-SMK 11. Penguat sinyal (telekomunikasi) 12. Kelembagaan adat (balai/ru-mah adat) 13. Pembinaan dan penguatan karang taruna 14. Renovasi bangunan desa (balai desa, dan lain-lain) 15. Biaya iuran BPJS kelas 3 16. Mobil darurat (serba guna) desa 17. Tenda dan peralatan dapur untuk kegiatan desa 18. Peralatan olah raga (bola voli, bulu tangkis, dll) 19. Pelatihan untuk dukun bayi 20. Kendaraan operasional untuk lembaga adat (mobil/motor) 21. Biaya penyusunan peraturan desa 22. Biaya pelatihan PKK 23. Renovasi sekolah TK-SMP 24. Gedung PAUD 25. Perluasan bangunan pasar 26. Dokter desa 	<ol style="list-style-type: none"> 1. Honor untuk pengelola hutan adat 2. Motor trail untuk kendaraan operasional patrol 3. Peralatan untuk patroli (sepatu, baju, helm, kompas, HT, GPS, tenda, senter) 4. Peralatan dokumentasi (kamera) 5. Jalan setapak hutan adat yang dicor semen 6. Pos patroli kayu 7. Renovasi pondok hutan adat 8. Biaya penyuluhan dan sosialisasi hutan adat (untuk masyarakat umum) 9. Penyediaan bibit Jernang, Gaharu, Meranti, buah-buahan dan penanaman di hutan adat untuk mencegah longsor 10. Tanda tapal batas dan papan informasi/ papan nama 11. Penahan sisi sungai (bronjong)

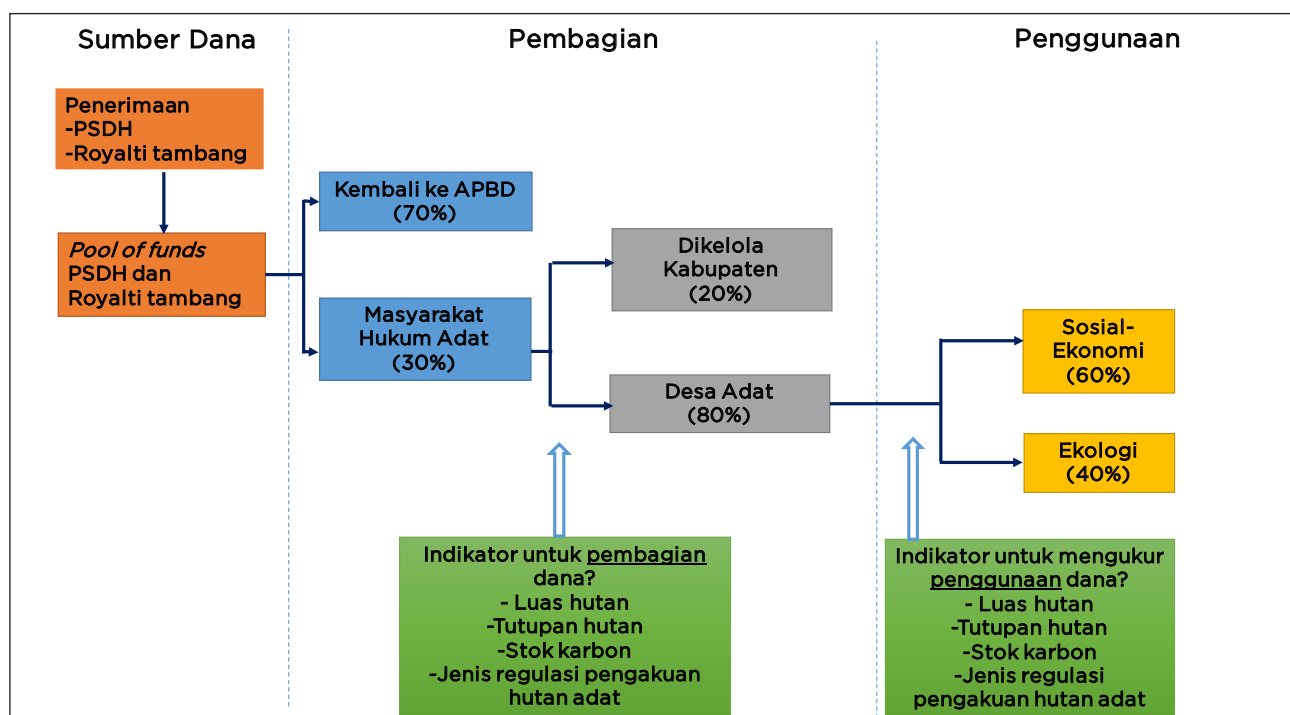
Sumber: Hasil diskusi deliberasi publik di Kabupaten Bungo (2014)

Usulan kebijakan kali ini menasar pada sumber dana publik yang melibatkan pemangku kepentingan di tingkat lokal yang potensial sebagai instrumen pendanaan mekanisme distribusi manfaat bagi masyarakat adat yaitu:

- a. Dana bagi hasil (DBH) dari royalti kehutanan dan pertambangan, penggunaan dana ini menjadi diskresi pemerintah kabupaten.
- b. Dana desa (DD), di mana penggunaan dana ini menjadi diskresi pemerintah desa. Namun, belum cukup jelas terkait bagaimana distribusi dan penggunaan dana desa ini.

Mekanisme distribusi manfaat DBH royalti kehutanan dan pertambangan mengacu pada konsep desentralisasi fiskal dua jalur sebagai berikut: Ketika DBH royalti kehutanan dan pertambangan masuk ke kas daerah, dana ini diharapkan dapat dipisah dari kas daerah bisa dalam rekening sendiri. Ada sebagian dari dana ini yang secara khusus dialokasikan untuk masyarakat adat. Berapa proporsi itu ditentukan secara demokratis melalui proses deliberasi publik yang melibatkan pemerintah daerah dan masyarakat adat itu sendiri. Berdasarkan hasil deliberasi publik, proporsi *dana* yang diinginkan masyarakat adat untuk dialokasikan ke mereka adalah sebesar 30% (lihat Gambar 2). Sementara 70% dari proporsi dana tersebut dikembalikan lagi ke APBD.

Dana 30% untuk masyarakat adat tersebut, kemudian dialokasikan lagi untuk dua tingkat administratif yang berbeda, yaitu kabupaten (dinas teknis) dengan desa (perangkat desa/lembaga adat). Alokasi ke kabupaten diperlukan untuk pendanaan pemerintah kabupaten (dinas teknis) dalam melakukan pendampingan dan pengembangan kapasitas bagi perangkat pemerintah desa/lembaga adat agar dapat mengelola dana secara transparan dan akuntabel, serta tepat sasaran. Alokasi dana antara kabupaten dan desa adat yang diusulkan oleh masyarakat adat adalah 20% : 80%. Artinya, 80% dialokasikan untuk desa adat.



Sumber: Hasil olahan Article 33 Indonesia (2014)

Gambar 2: Skema Distribusi Manfaat yang Diusulkan Masyarakat Adat

Besaran dana 80% ini masih harus dialokasikan lagi ke semua desa yang memiliki masyarakat dan hutan adat. Berdasarkan data Dinas Kehutanan Kabupaten Bungo (2011), total desa yang memiliki hutan adat sebanyak 7 (tujuh) desa, termasuk Hutan Adat Datuk Sinaro Putih. Dengan demikian dana ini akan dibagi ke tujuh desa, menggunakan beberapa indikator yang terukur.

Indikator alokasi dana yang diusulkan oleh masyarakat adat adalah luas hutan adat, tutupan hutan, cadangan karbon, dan jenis regulasi pengakuan hutan adat dengan pembobotan, pengakuan melalui peraturan daerah mendapat porsi lebih besar daripada Surat Keputusan (SK) Bupati. Berdasarkan indikator ini, dapat diskenariokan sebagai berikut. Suatu desa yang memiliki hutan adat dan tutupan hutan paling luas, cadangan karbon yang paling besar, serta diakui dengan sebuah perda, akan mendapat porsi alokasi yang lebih besar. Sementara desa yang memiliki luas hutan dan tutupan hutan paling kecil, cadangan karbon paling sedikit, serta hanya diakui melalui sebuah SK Bupati akan mendapat proporsi dana paling sedikit. Indikator ini diharapkan dapat menjadi insentif bagi masing-masing desa untuk memperluas tutupan hutan dan cadangan karbon dari hutan adat mereka.

Selanjutnya, dana yang masuk ke desa adat, didistribusikan untuk pemenuhan kebutuhan sosial-ekonomi dan ekologi masyarakat adat. Berdasarkan usulan Masyarakat Adat Datuk Sinaro Putih, proporsi untuk pemenuhan kebutuhan sosial ekonomi adalah 60%, dan untuk kebutuhan ekologi adalah 40%. Keberhasilan dalam distribusi (penggunaan) dana ini di desa adat juga diukur secara berkala berdasarkan indikator seperti indikator alokasi dana ke desa yang digunakan. Artinya, setelah dana ini masuk ke desa, dari tahun ke tahun diharapkan ada peningkatan, terutama dalam aspek tutupan hutan, cadangan karbon, dan pengakuan hutan adat oleh sebuah perda. Selain itu yang tak kalah penting adalah memastikan transparansi dan akuntabilitas dalam penggunaan dana, baik di tingkat desa maupun kabupaten.

Berbeda dengan DBH, maka dana desa (DD) untuk konservasi hutan adat harus didorong dengan melibatkan pemangku kepentingan di tingkat desa. Pengalokasian DD ini ke tingkat desa harus didukung dengan kesiapan desa, yang salah satunya diukur dari ketersediaan dokumen perencanaan, terutama Rencana Pembangunan Jangka Menengah Dusun (RPJMDus).

Dalam upaya ini, agar DD dialokasikan ke desa dan ada sebagian proporsi alokasi desa untuk konservasi hutan adat, maka diperlukan juga Rencana Kerja Hutan Adat (RKHA). RKHA ini kemudian dapat diintegrasikan ke RPJMDus, sehingga menjadi RPJMDus yang berkelanjutan dengan memperhatikan keseimbangan pemenuhan kebutuhan sosial, ekonomi dan ekologi masyarakat adat. Dengan dasar ini, untuk merancang mekanisme distribusi manfaat dari DD ke depan, maka perlu dipersiapkan RPJMDus dan RKHA yang baik melalui proses deliberasi publik dengan pelibatan masyarakat adat itu sendiri.

RISIKO

Dalam menampung usulan kebijakan mekanisme distribusi manfaat ini, muncul risiko berupa ketidaksiapan dari pemerintah kabupaten maupun pemerintah desa dalam mengelola pendanaan tersebut. Mekanisme distribusi manfaat dapat dianggap sebagai beban dana APBD.

Untuk itu, perlu ditindaklanjuti mitigasi sebagai berikut:

- Penyediaan dokumen perencanaan desa/dusun
- Pengembangan kapasitas aparatur Pemda
- Penanaman kesadaran akan pentingnya penganggaran distribusi manfaat

REFERENSI

- Aliansi Masyarakat Adat Nusantara. 2013. Deforestasi di kawasan hutan adat. Berita online. <http://www.aman.or.id/2013/09/18/hutan-adat-muara-tae-mulai direhabilitasi/#.U3ntLSjHtcs>. Dilihat pada 20 Desember 2014.*
- Busch, Jonah, Ruben N. Lubowski, Fabiano Godoya, Marc Steininger, Arief A. Yusuf, Kemen Austin, Jenny Hewsona, Daniel Juhn, Muhammad Farid, and Frederick Boltz. 2012. Structuring economic incentives to reduce emissions from deforestation within Indonesia. Proceeding of the National Academic of Sciences, doi:10.1073/pnas.1109034109.*
- D'Andrea, Marisol. 2013. Inequality of education for indigenous people in Peru. Working paper. University of Toronto.*
- Perkumpulan untuk Pembaharuan Hukum Berbasis Masyarakat dan Ekologis (HuMa). 2014. Menyegerakan Penetapan Wilayah atau Hutan Adat. Laporan riset. HuMa: Jakarta.*
- Indradi, Yuyun. 2007. Perjalanan panjang pengelolaan hutan berbasis masyarakat di Indonesia. Laporan pemantauan. Forest Watch Indonesia. Bogor.*
- Mumbunan, Sonny, Riko Wahyudi, Fahnia Chairawaty, Arsyi Rahman Mohammad. 2014. Mekanisme distribusi manfaat dari penerimaan kehutanan untuk mitigasi deforestasi dan degradasi hutan di tingkat lokal. Laporan riset. Article 33 Indonesia: Jakarta.*
- Mumbunan, Sonny, Riko Wahyudi, Arsyi Rahman Mohammad, Ary Sulisty, Fahnia Chairawaty, Kanti. 2015. Rakyat Sejahtero, Rimbo Lestari: Menggagas Mekanisme Pembagian Manfaat (Benefit Sharing Mechanism) Terpadu untuk Konservasi Hutan Adat di Bungo, Jambi. Laporan riset. Article 33 Indonesia: Jakarta.*
- Mumbunan, Sonny. 2011. Ecological fiscal transfers in Indonesia. PhD Dissertation. University of Leipzig.*
- Netherlands Centre for Indigenous Peoples. 2010. Definition of indigenous peoples. News. <http://indigenouseoples.nl/indigenous-peoples/definition-indigenous>. Dilihat pada 8 Januari 2015.*
- United Nations Permanent Forum on Indigenous Issues. 2010. Who are indigenous people? Fact-sheet. Secretariat of the permanent forum. United Nations.*

KESIMPULAN

Selama ini Masyarakat Adat Datuk Sinaro Putih secara sukarela bersedia memanfaatkan kayu di hutan adatnya secara tidak berlebihan. Dengan demikian, ada *opportunity cost* yang hilang bagi Masyarakat Adat Datuk Sinaro Putih. Atas dasar inilah, maka penting dirancang mekanisme distribusi manfaat berbasis keuangan publik untuk masyarakat adat secara berkelanjutan yang diharapkan ditetapkan melalui peraturan daerah.

Mekanisme distribusi manfaat ini harus disesuaikan dengan kebutuhan masyarakat adat yang disusun secara bersama. Kebutuhan sosial ekonomi di bidang pendidikan dan infrastruktur desa sebagai prioritas karena dianggap dapat mendukung dalam upaya menjaga hutan adat. Kemudian baru kebutuhan ekologi yang berhubungan langsung dengan perlindungan hutan adat, terutama peralatan dan fasilitas patroli, serta honor kelompok pengelola hutan adat.

Mekanisme distribusi manfaat yang relevan untuk didorong adalah Dana Bagi Hasil di aras kabupaten beserta Dana Desa di aras desa. Mekanisme ini menjadi penting untuk diwujudkan agar upaya dalam mengurangi laju deforestasi dan degradasi hutan dapat tercapai tanpa mengabaikan hak-hak sosial, ekonomi, dan ekologi masyarakat adat.

Sumber: Sonny Mumbunan (2014)

Gambar 4. Hutan adat yang berbatasan langsung dengan perkebunan sawit



Article 33 Indonesia

Jl. Tebet Dalam IV G No. 7 Jakarta Selatan 12810, Indonesia
Tel. +62-21-83707802 | Fax. +62-21-83707892
sekretariat@article33.or.id | <http://www.article33.or.id>